

Plan France Très Haut Débit : une gouvernance originale entre État, collectivités et opérateurs

Par Ghislain HEUDE

Arteria (groupe RTE), ancien directeur de la Mission Très Haut Débit
à l'Agence du Numérique

La complexité inhérente au Plan France Très Haut Débit (PFTHD) pose comme une des conditions premières de son succès de disposer d'une gouvernance contribuant fortement à ce que ses objectifs, ses moyens et ses outils d'évaluation soient réellement endossés par la variété d'acteurs impliqués dans sa mise en œuvre.

Une politique d'aménagement numérique du territoire d'une ambition inédite devant composer avec un héritage complexe

Le Plan France Très Haut Débit poursuit d'emblée un objectif d'une ambition inédite en matière d'aménagement numérique du territoire. En refusant *a priori* la logique de la « table rase », le PFTHD doit, dans sa conception, s'appuyer sur une variété d'acteurs déjà en place et des projets locaux ou nationaux préexistants.

Couvrir l'intégralité du territoire en très haut débit dans un délai de dix ans

Le Plan France Très Haut Débit, lancé au printemps 2013⁽¹⁾, vise à couvrir en dix ans l'intégralité du territoire national en accès à très haut débit. Il s'agit de permettre à tous les foyers, administrations et entreprises d'accéder au réseau Internet en disposant d'une connexion offrant une vitesse égale ou supérieure à 30 Mbit/s⁽²⁾.

L'ambition technique poursuivie par le PFTHD est comparable à celle des grands réseaux capillaires historiques. L'enjeu est de reconstruire une nouvelle boucle locale en substitution des réseaux en cuivre qui avaient nécessité plusieurs dizaines d'années de déploiement sous une direction unique (celle de l'administration des télécommunications) et un plan d'accélération conséquent à la fin des années 1970, le plan « Delta LP ».

En pratique, le PFTHD s'appuie sur l'action complémentaire des opérateurs privés ayant fait connaître en 2011 leur volonté de déployer sans aide publique leurs propres réseaux à très haut

(1) Arrêté du 29 avril 2013 relatif à l'approbation du cahier des charges de l'appel à projets « France très haut débit – Réseaux d'initiative publique » (*JORF* n°0102 du 2 mai 2013, p. 7537), et Cahier des charges de l'appel à projets « France Très Haut Débit, Réseaux d'initiative publique » http://francethd.fr/documents_reference/Cahier-des-charges-du-Plan-FTHD-2013.pdf

(2) Le PFTHD assume de privilégier les réseaux en FttH (fibre jusqu'à l'abonné) : à cet effet les critères de validation des projets soumis à l'aide de l'État s'appliquent à vérifier l'« ambition FttH » de ces projets. Néanmoins, d'autres technologies sont mobilisées et subventionnées par le PFTHD : technologies radio terrestres ou satellitaires, réaménagements du réseau cuivre dès lors que celui-ci est compatible avec sa future réutilisation dans le cadre d'un projet FttH. Par ailleurs le Plan France Très Haut débit a ménagé des étapes intermédiaires : 50 % de très haut débit à mi-parcours, du « haut débit de qualité » pour 100 % du territoire dès 2020, etc.

débit dans les zones urbaines les plus denses⁽³⁾, et des collectivités territoriales soutenues par l'État dans le reste du territoire.

Ainsi, dans les territoires urbains, les opérateurs privés se sont engagés à déployer des réseaux FttH (fibre jusqu'à l'abonné) dans près de 3 600 communes représentant 55 % de la population, pour 6 à 7 milliards d'euros d'investissement. Dans le reste du territoire, c'est aux collectivités territoriales qu'incombe, de fait, la charge de déployer massivement de nouveaux réseaux très haut débit. Il s'agit là aussi majoritairement de réseaux FttH mais d'autres technologies complémentaires sont également mobilisées pour couvrir *in fine* 45 % de la population, l'ensemble représentant 13 à 14 milliards d'euros d'investissements sur lesquels l'État s'est engagé à apporter près de 3,3 milliards d'euros de subventions⁽⁴⁾.

Des problématiques différentes en fonction des zones de déploiement pour les trois principaux acteurs du plan : État, collectivités, opérateurs

Cette nécessaire complémentarité d'actions des opérateurs et des personnes publiques fonde l'une des premières complexités du plan. Il en découle *ab initio* des problématiques propres à chacune des deux zones et principalement :

- *Dans la zone dite « privée »* : créer les outils pour transformer les intentions de déploiement FttH des opérateurs privés en engagements de déploiement, de sorte que les collectivités s'abstiennent d'intervenir en lieu et place des opérateurs ; mettre en place les outils permettant aux collectivités de suivre le respect des engagements des opérateurs ; concevoir des mécanismes de constat d'une éventuelle « défaillance » de l'opérateur privé permettant à la collectivité de reprendre la main.
- *Dans la zone dite « publique »* : soumettre les projets des collectivités à des conditions techniques standardisées à l'échelle nationale pour l'octroi des subventions de l'État (diminuer le risque d'hétérogénéité technique entre les réseaux construits par les collectivités), mais aussi respecter l'autonomie et la liberté des choix des collectivités ; favoriser enfin des échelles géographiques de projet permettant au plus grand nombre d'opérateurs aménageurs de répondre aux procédures de marché des collectivités.

L'absence d'une feuille blanche initiale : construire le Plan France Très Haut Débit en intégrant des héritages complexes

En matière de déploiement de réseaux très haut débit, y compris par les personnes publiques, le paysage n'est pas vierge en 2013 et le PFTHD doit composer avec cet « existant ». Outre les actions engagées par les opérateurs privés dans les zones les plus denses, le PFTHD cherche à construire son fonctionnement et, de fait, sa gouvernance, en prenant notamment en considération 1) l'expérience et les projets conduits par les collectivités territoriales depuis près de dix ans dans le cadre de la mise en œuvre des premiers Réseaux d'initiative publique⁽⁵⁾ (RIP) et 2) l'expérience lancée en juillet 2011 par l'État au travers du Programme National Très Haut Débit (PNTHD).

Les RIP établis par les collectivités depuis le début des années 2000 ont consisté pour l'essentiel à construire des réseaux de collecte « multifonctions » permettant tout à la fois de favoriser la

(3) Le cadre réglementaire des « aides d'État » dans lequel s'inscrit cette politique prévoit que l'investissement des personnes publiques se limite aux zones où l'insuffisance d'investissements privés est caractérisée (zones blanches ou grises, absence d'engagements des opérateurs privés), cf. *Lignes directrices de l'UE pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit* (2013/C 25/01).

(4) Toutefois, sur cette zone dite « publique », les opérateurs privés contribuent également à plus de la moitié des investissements publics engagés *via* leur participation dans les montages (concessifs, affermage, etc.). Agence du Numérique, *Rapport d'activité 2015-2016*, p. 23, https://agencedunumerique.gouv.fr/wp-content/uploads/2017/03/20170321_Rapport-dactivite-Agence-du-Numerique.compressed-2.pdf

(5) Compétence des collectivités ouverte par la loi de 2004 pour la confiance dans l'économie numérique par l'introduction dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT) de l'article L. 1425-1.

progression du dégroupage du réseau cuivre⁽⁶⁾, de raccorder des établissements publics (éducatifs, culturels, administratifs, de santé) et de proposer des raccordements à la fibre dédiés aux entreprises (raccordements FttO). Ces RIP dits de « première génération » étaient marqués par leur hétérogénéité : porteurs de projets (intercommunalités, départements), résultats économiques, architectures techniques... Par ailleurs, ces premiers RIP s'étaient inscrits dans un cadre réglementaire relatif aux aides d'État qui avait depuis sensiblement évolué⁽⁷⁾. Enfin, des différences notoires apparaissaient entre des territoires agissant sur ces questions et d'autres plus en retrait. Ce modèle ne pouvait donc être maintenu dans le cadre d'une ambition de couverture nationale homogène et rapide en très haut débit. Il était cependant nécessaire de profiter de l'expérience acquise par nombre de collectivités pour ne pas « casser la dynamique » engagée localement par les élus et leurs services et de viser également la réutilisation maximale des infrastructures publiques établies depuis dix ans (réseaux de collecte, génie civil, etc.).

Au niveau de l'État, le Programme National Très Haut Débit (PNTHD) lancé en 2011 s'articulait avec l'Appel à Manifestation d'Intention d'Investissements (AMII⁽⁸⁾) ayant permis de « découvrir » les zones de déploiements FttH des opérateurs privés. Si le PNTHD souffrait de quelques faiblesses structurelles – enveloppe financière limitée (moins d'1 milliard d'euros), absence d'une structure de pilotage national suffisamment dimensionnée... –, il a néanmoins servi, par certains aspects, de préfigurateur du futur PFTHD. Le nouveau plan souhaite donc se construire sans renier certains acquis de ce précédent programme. Il s'applique par exemple à offrir la possibilité aux collectivités ayant déjà obtenu un soutien de l'État de librement choisir de réviser ou non leurs projets⁽⁹⁾.

Au-delà des collectivités territoriales et des opérateurs, l'État, dans son élaboration du Plan France Très Haut débit, doit également prendre en compte d'autres acteurs essentiels à sa pleine réussite : équipementiers, producteurs de fibre, bureaux d'études et de conseil, filières de la formation professionnelle, fonds d'investissement...

Un plan co-construit par les acteurs s'appuyant sur une pratique réelle de la concertation dans son exécution et son évaluation

La gouvernance du Plan France Très Haut Débit se matérialise davantage par une méthode de travail entre État, collectivités et opérateurs que par la construction d'outils totalement originaux. Impulsée par une mission dédiée créée au sein de l'État, cette méthode « collaborative » visera systématiquement à faire partager à l'ensemble des acteurs du plan une co-responsabilité opérationnelle dans la réussite de celui-ci.

L'installation d'un pilotage technique national unique dédié à la mise en œuvre du Plan France Très Haut Débit

En 2013, l'État installe une structure unique de pilotage du PFTHD : la Mission Très Haut Débit, à laquelle sont assignés la préparation de l'appel à projets « France Très Haut Débit » véritable acte de naissance du plan, l'accompagnement dans la durée des collectivités dans l'élaboration de leurs projets, et enfin l'instruction technique de ces projets en vue de leur subventionnement.

(6) Collecter en fibre optique les « nœuds de raccordement abonnés » (NRA) de l'opérateur historique pour faciliter l'arrivée d'opérateurs « dégroupés », qu'il s'agisse des opérateurs nationaux alternatifs ou de nouveaux acteurs de gros construisant des offres activées (*bitstream*) revendues ensuite aux opérateurs nationaux alternatifs.

(7) Abandon progressif de l'approche basée sur les « services d'intérêt économique général » (SIEG) et des notifications individuelles au profit du principe d'un régime cadre national notifié dans lequel les projets ont vocation à s'inscrire.

(8) Programme national « très haut débit » – Appel à manifestations d'intentions d'investissement (2011) <http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/sites/default/files/AMII.pdf>

(9) Au printemps 2013, une dizaine de projets disposaient de décisions de soutien de la part de l'État dans le cadre du PNTHD. La moitié d'entre eux choisirent de basculer leurs projets dans le cadre du PFTHD.

Avec cette structure légère⁽¹⁰⁾ (quinze à vingt agents), par définition non pérenne, l'État ne souhaite pas se limiter au financement des projets portés par les collectivités, mais contribuer de manière exigeante à une conduite de projet mêlant tout à la fois respect de prescriptions techniques uniformes à l'échelle nationale et autonomie des collectivités dans leur organisation, leurs modèles de marché, de financement, de priorisation des déploiements, etc. Si ce rôle est naturellement rendu possible par le levier inédit de financements mobilisés par l'État dans le cadre du « Programme d'Investissements d'Avenir », il est également crédibilisé par le bon accueil fait par les collectivités et les opérateurs à cette mission THD, sans doute du fait d'un positionnement singulier d'« administration de mission » aux côtés des « administrations de gestion⁽¹¹⁾».

Faire travailler de concert État, collectivités et opérateurs : mettre en œuvre un travail collaboratif exigeant et quotidien

L'État souhaite un plan co-défini par les principaux acteurs (État, collectivités et opérateurs) appelés à le mettre en œuvre opérationnellement. La rédaction de l'appel à projets « France Très Haut Débit » est réalisée à l'issue de dizaines d'auditions des acteurs fin 2012 et début 2013 (collectivités, associations d'élus, opérateurs, administrations...) et d'une consultation publique⁽¹²⁾. Ainsi, l'appel à projets donne corps à une feuille de route nationale endossée par les acteurs concernés.

Une déclinaison locale de cette méthode est immédiatement proposée en octobre 2013 au travers des conventions types de programmation et de suivi des déploiements (CPSD⁽¹³⁾) FttH des opérateurs privés dans les zones denses. Ces documents, devant être discutés et signés localement entre l'État, les collectivités et les opérateurs, visent la transformation des intentions de déploiement des opérateurs privés en véritables engagements dont la réalisation pourra être suivie de manière concertée et régulière à l'échelle locale⁽¹⁴⁾.

Mais au-delà de cette feuille de route co-construite et de la signature de conventions locales, le plan s'appuie surtout sur une pratique du dialogue entre les acteurs : dialogue informel au travers de relations bilatérales quotidiennes entre la Mission Très Haut Débit et les collectivités et les opérateurs, et dialogue plus formel au travers de la mise en place d'outils de gouvernance *ad hoc* et principalement le Comité de concertation France Très Haut Débit (cf. *supra*).

En pratique, la Mission Très Haut Débit pilote un travail collaboratif permanent avec les collectivités et les opérateurs, et organise à cet effet près d'une centaine de rencontres bilatérales chaque année avec les porteurs de projets et leurs conseils, accompagnée en tant que de besoin d'autres services de l'État (ARCEP, DGCL, CGET...). Ces rencontres exigeantes s'appliquent à examiner techniquement les projets et visent à proposer d'éventuelles évolutions de ceux-ci. À l'inverse, les services de l'État sont également amenés à faire évoluer leurs propres cadres d'analyse au regard des problématiques opérationnelles remontées par les collectivités et les opérateurs. Ce travail collaboratif se traduit également par une présence importante des agents de la Mission Très Haut Débit dans les territoires avec des déplacements hebdomadaires permettant de rencontrer élus et techniciens.

(10) La Mission Très Haut Débit a été intégrée en 2015 à l'Agence du Numérique, service à compétence nationale (Décret n° 2015-113 du 3 février 2015 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence du Numérique »).

(11) Pour reprendre la distinction théorisée par Edgar Pisani, « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de science politique*, 6^e année, n°2, 1956, pp. 315-330.

(12) Mission THD, 21 janvier 2013, « Projet de feuille de route pour une stratégie nationale de déploiement du Très Haut Débit », <http://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/Projet-de-feuille-de-route-THDvfinale.pdf>

(13) Modèle de « Convention de programmation et de suivi des déploiements FttH » : <https://www.arcep.fr/fileadmin/reprise/LH/divers/PFTHD-Convention-CPSD.pdf>

(14) Début 2017, 90 % des locaux des zones urbaines objets des déploiements privés étaient concernés par une convention déjà signée entre État, collectivités et opérateurs, ou en cours de signature.

Disposer d'outils de gouvernance qui placent la concertation au centre de leur fonctionnement

Au-delà du travail collaboratif régulier qui alimente chez les acteurs l'expérience d'une gouvernance tripartite à l'œuvre de manière continue, le principal outil formel installé par le PFTHD est le Comité de Concertation France Très Haut Débit (CCFTHD) qui réunit mensuellement les représentants des collectivités, des opérateurs et les principales administrations de l'État impliquées dans la mise en œuvre du plan.

Formellement, les collectivités viennent présenter leurs projets (grandes dimensions stratégiques) devant le comité qui émet un avis sur ceux-ci. Un avis négatif ou conditionnel du comité est largement bloquant pour la poursuite du projet de la collectivité. Toutefois, du fait du travail collaboratif réalisé préalablement dans la conception des projets, le risque d'un quasi-*veto* demeure très hypothétique et le comité est généralement dans une posture de prescripteur ou de facilitateur pour l'amélioration de tel ou tel aspect du projet (ambition, choix de gouvernance, équilibre du mix technologique, adhésion des collectivités locales, financement et montages...). De fait, de nombreuses collectivités ont ainsi fait évoluer, parfois de manière structurante, leurs projets à l'issue de leur passage devant le comité dont le pouvoir matérialise ainsi la co-responsabilité effective des trois acteurs du Plan.

Le Comité de Concertation examine également toutes les autres dimensions du Plan France Très Haut Débit : efficacité des outils de pilotage, évaluation de la tenue des objectifs et des calendriers et notamment respect des engagements des opérateurs en matière de déploiement FttH dans les zones urbaines.

Naturellement, d'autres cercles de concertation nourrissant la gouvernance du PFTHD sont opérants, soit à l'initiative de la Mission Très Haut Débit (groupes de travail sur la normalisation technique, architecture de déploiement, accès aux infrastructures, systèmes d'information, problématique des adresses, etc.), élargissant le dialogue État / collectivités / opérateurs à d'autres acteurs (consultants, gestionnaires des réseaux d'électricité, etc.), soit à l'initiative des préfets de région par la tenue des Commissions régionales de Stratégie numérique⁽¹⁵⁾ qui rassemblent localement les différents niveaux de collectivités, des représentants des administrations d'État et des opérateurs. Ces commissions ont un double rôle. Elles permettent de faire partager au niveau régional l'état d'avancement du PFTHD mais également de recenser les problématiques locales.

Conclusion

L'expérience a montré que le succès du Plan France Très Haut Débit (totalité des territoires impliqués, ambition des projets des collectivités au-delà des hypothèses optimistes de départ, volumes et trajectoires du nombre d'accès très haut débit déjà construits ou programmés...) tenait pour grande partie à sa gouvernance originale qui a réussi à faire de ce plan un projet réellement endossé par l'ensemble des acteurs et à créer les conditions d'un travail collaboratif exigeant et permanent entre eux.

Le temps des infrastructures est un temps long. De ce fait, la politique industrielle que constitue le Plan France Très Haut Débit, pour maintenir son cap, doit accueillir les adaptations rendues nécessaires par un contexte qui ne demeure pas statique (mouvement de consolidation du secteur des télécommunications, évolution de l'appétence des investisseurs pour les modèles concessifs, évolution des technologies radio, acuité croissante de la problématique de la couverture mobile, proposition des opérateurs FttH d'étendre leurs périmètres d'investissement ...). Cet équilibre

(15) En application de la circulaire du 17 février 2017.

fragile ne peut être atteint qu'au travers d'une gouvernance adaptée, partie prenante du quotidien des acteurs du plan, et qui permet d'en faire un projet qui assume à la fois d'être régulièrement évalué et d'être naturellement conçu pour intégrer les évolutions nécessaires⁽¹⁶⁾.

La gouvernance du Plan France Très Haut Débit n'est pas tant singulière qu'adaptée à son objet. Cette gouvernance n'a pas été réellement théorisée et les acteurs ne l'ont jamais érigée en modèle. Sans être parfaitement répliquable, elle pourrait sans doute constituer une expérience utile dans le cadre de la construction de l'Agence nationale de Cohésion des Territoires (ANCT) qui prévoit d'intégrer le pilotage du Plan France Très Haut Débit.

(16) Ainsi, l'appel à projets du Plan France Très Haut Débit a connu plusieurs mises à jour (notamment en 2015 et 2017) pour prendre en compte les retours d'expérience des collectivités et des opérateurs.